

中国の障害者保障法改正 -- 権利確立への挑戦 (特集 アジアの障害者立法 -- 国連障害者権利条約への対応)

著者	小林 昌之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	181
ページ	8-11
発行年	2010-10
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004397

中国の障害者保障法改正

— 権利確立への挑戦 —

小林 昌之

●はじめに

中国は一九九〇年に障害者保障法を制定し、二〇〇六年に国連で採択された障害者権利条約の議論にあわせて改正作業を進めてきた。障害者保障法改正の事務局は中国障害者連合会が担うことになり、障害者の権利向上と連合会の権限強化を目指して積極的取り組みが行われてきた。本稿では、二〇〇八年の障害者保障法改正の経緯を紹介しながら、改正によって障害者の権利確立にどのような進展があったのか、なかったのか考察することとしたい。

●中国障害者連合会の当初の意向

中国障害者連合会は、当初、条約の基調にあわせて障害者保障法の名称を障害者權益保障法に変更し、各章のタイトルにも「權益」または「權利」の二文字を追加し

て、障害者の権利保障を強調する構成にすることを目論んでいた。改正にあたって定められた五つの基本原則も条約を反映するものとなっていた。これらの原則は、①権利を基本とする、②非差別、③機会均等、④社会への全面統合、⑤特別扶助、である。

権利を基本とすることに関しては「国家と社会は障害者を医療の対象または救済の対象としてのみ見る誤った見方を改め、障害者は権利の享受者であると認識し、社会生活全般の主體的な参加者であると認識すべきである」（参考文献①、二〇六ページ）との説明が加えられており、少なくとも事務局レベルでは障害の医学モデルから社会モデルへの転換が意識されていた。また、非差別の価値目標は障害者の平等保護の実現であり、機会均等によって障害者も非

障害者と同様に社会の物質文明を享受できるべきであること、障害者は隔離された環境で生活すべきではなく、権利を享受する主体的な参加者として決定過程に参加し、社会に統合されるべきことが掲げられていた。さらに、障害者に対する特別扶助は非障害者に対する差別であるとはみなされず、国家は、教育、就業、リハビリテーションなどの分野で、非障害者との格差を縮小するために特別扶助の措置を採用していくべきであることが建議されていた。

●公式な全体枠組みの発表

二〇〇五年に発表された「障害者保障法改正に関する全体枠組みの方案およびその説明」では法律の名称および障害概念の議論が行われたことが記されている。法律の名称については、障害者權益保

障法と改名したほうが障害者の権利を実現するためにも、障害者の各種権利を促進・保障するためにも有利であり、国際的な障害者立法の最新の発展にも合致するとの認識が示されている。また、障害者を示す用語としては「残疾」人よりも「残障」人のほうが外部の障害および不利な影響を強調し、障害者が権利主体となるという理念に合致するとしている。これは明らかに国連で作業が進められていた障害者権利条約の議論を意識したものであった。しかし、最終的には障害者保障法の名称も障害概念のいずれも変更しないことになった。

「全体枠組み」で提示された章構成は、総則、政治権利、人身権利、財産権、婚姻家庭権、リハビリテーション権、教育権、労働就業権、文化生活権、社会保障権、バリアフリー権、障害者組織・機構、法律責任および附則の一四章である。各章のタイトルに「權益」または「權利」が付され、バリアフリーなどの新たな章が提案されている。

●パブリック・コメントの募集

改正作業はインターネット上でも公開され、二〇〇六年三月には

改正草案第二稿がパブリック・コメントを求めるために公表された。改正草案は全一〇章七八カ条から構成されており、障害者の権利保護のためにいくつか急進的ともいえる要求を織り込もうとされていた。例えば、全国人民代表大会および地方各級人民代表大会の一定の議席を障害者に割り当てること、また障害者連合会は障害者集団の利益を侵害する行為に対して必要な場合は障害者を代表して訴訟を提起できるとする団体訴権などの制定が試みられた。

パブリック・コメントは五月に締め切られ、中国障害者連合会傘下の三〇の地方障害者連合会のほか、障害当事者を含む個人、地方の聾者協会・盲人協会などの専門協会、障害者事業従事者から合計八五件の意見が届いた。主な意見はつぎのとおりである。

①名称を障害者保障法ではなく障害者權益保障法とし、政治権利、貧困解決、障害者組織について独立の章を立てること。

②全国人民代表大会などに加え、全国政治協商会議および各級政治協商会議にも一定割合の障害者代表の枠を設けること。

③宝くじ発行で集めた資金の留保分の一定割合を障害者福祉事業

に割り振るとしている草案に、最低一五%または二〇%と明記すること。

④障害者連合会は当該地の障害者福祉企業に対して検査・監督を実施する権限を有すると規定すること。また、障害者雇用割当に基づいて障害者の就業を手配しない企業等に対しては、障害者連合会が関連部門に処罰を建議する権利を有すると追加すること。

⑤国家が主催する各種入学試験および国家職業資格試験においては、盲人のために点字の問題用紙等を提供し、提供できない場合は専門の職員が支援すべきと追加すること。

⑥盲人と下肢障害者だけではなく障害者証を提示するすべての障害者が公共交通機関の減免を受けられるよう草案を改めること。市内交通だけではなく全国範囲に割引対象を拡大すること。貧困障害者に対しては医療費、交通費、水道代、電気代などを減免すること。

パブリック・コメントで寄せられたいくつかの建議は採用されたが、その後の第三稿では中国障害者連合会が当初主張していた多くの内容も採択されなかった。最終

的に二〇〇八年四月二四日に改正された障害者保障法は、改正前の全九章五四カ条よりは条文数が増えたものの全九章六八カ条にとどまった。障害者権利条約を意識した改正となつてはいるものの、ほとんどは条文の順番の変更や細分化、文章の修正であつた。

●改正された点:されなかった点

①権利保護と差別禁止

改正前と比較した場合、障害者の権利については「障害者は政治・経済・文化・社会および家庭生活等の分野においてその他の公民と平等の権利を享有する」と規定され変更はない。他方、差別禁止については若干の修正があり、差別禁止を強調するために障害者権利条約に準じて「障害に基づく差別を禁止する」との一文が独立して設けられた。しかし、条約は障害に基づく差別には「合理的配慮を行わないことを含む」と規定しているのに対して、障害者保障法には合理的配慮に関する明文の規定は存在しない。この点につき、全

国人民代表大会常務委員会法制工作委員会行政法室は、条約の定義を引用しながら、障害に基づく差別はすべての形式の差別を含み、教育、就業における差別に限らず、

障害者に対する合理的配慮の提供を拒否するなどの不作為の状態を含むと解説している(参考文献②)。ただし、中国の法実務から考え、明文にない事項が適用される可能性は低いと思われる。

なお、改正草案第二稿では「公共サービス機構、商業機構が相手方の障害のみを理由に、その者にサービスまたは商品の提供を拒絶し、あるいは障害者に対してその他の差別的な扱いをした場合は、当事者またはその後見人は主管部門に是正を命じるよう請求するか、人民法院に精神損害等の賠償を請求する訴訟を提起することができ」とが提案されていたが、上程された草案からは既に削除されていた。

②国家の責任

国家の責任についての部分も不変であり、国は障害者に対して特別な扶助を与え、障害の影響および外界の障壁を軽減または取り除き、障害者の権利実現を保障すると規定されている。また、県以上の人民政府が障害者事業に責任を有し、人民政府および関連部門は障害者と密接に連絡し、障害者の意見を聴取すべきものとされている。

今回の改正では、人民政府の努力義務にとどまるものの、新たに

障害者の参加についての規定が加わった。第六条は、憲法第二条を引用する形で、国家は障害者が各種の手段・形式をとおして国や経済文化事業などの管理にかかわることを保障することを謳い、特に「法律・法規・規則および公共政策の制定で、障害者の權益または障害者事業の重大問題にかかわるものは、障害者および障害者組織の意見を聴取しなければならぬ」とした。

ただし、改正草案第二稿が求めていた「全国人民代表大会および地方人民代表大会の代表の中に、一定の比率の障害者代表が入るべきである」とする規定については、憲法に準ずる全国人民代表大会組織法の中にはそのような規定がないことから、下位の法律によつてそれを変更することはできないとの理由で削除された。しかしながら、議論では政治的な反対はなく、全国人民代表大会組織法を改正する機会があれば再度提案されるべきであるとされた。

③ 社会保障

改正で従来「福祉」であった章のタイトルが「社会保障」へと変更され、「国家は障害者が各種社会保障の権利を享有することを保障する」と権利として定められた。

特に貧困障害者については具体的で詳細な規定が設けられた。しかし、パブリック・コメントで意見の多かった優遇措置の追加については、改正草案第二稿にあった下肢障害者の市内公共交通機関の乗車賃免除の追加も含めほぼ実現していない。

各レベルの人民政府は、生活が困難である障害者に対して多様なルートをとおして生活、教育、住居およびその他の社会救助を与えるものとされた。このうち生活保障である最低生活保障を受け取つてもなお生活が特に困難な障害者世帯については、県以上の人民政府はその他の措置をとつて基本的生活を保障するべきであることが打ち出された。現行の最低生活保障制度は統一された基準で給付されているため、個々の貧困家庭の事情を考慮しておらず、障害によつて障害者が負担している様々なコストを控除すると保障されるべき最低生活の水準に達しないことが認識されたために加えられた。実際、二〇〇七年に実施された「全国障害者状況観測」のモニター調査の結果では、障害者世帯の可処分所得は中国全体の平均よりも低いのに対して、支出面では医療費の金額およびその消費支出

に占める割合ともに障害者世帯のほうが二倍近く高く、障害者世帯は非障害者世帯と比べて大きなエキストラコストを負担している実態が浮かび上がっている。

④ バリアフリー環境

改正では従来「環境」であった章のタイトルが「バリアフリー環境」へと変更され、より具体的な内容が盛り込まれた。ただし、アクセス権などの権利としては打ち出されていない。今回の改正では、従来は努力義務にとどまっていた道路・建築物のバリアフリー化が義務化された。

また、従来、物理的バリアーのみを対象としていた内容に加えて、情報コミュニケーションのバリアフリーが追加された。障害者権利条約がアクセシビリティに関連して情報およびコミュニケーションに言及していることから採り入れられ、内容もそれに倣っている。具体的には、各種国家試験の問題用紙の点字化・電子化または職員による支援、公共サービスは職員および公共場所における音声・文字、手話、点字による情報コミュニケーションサービスの提供、選挙時の障害者参加の配慮および点字投票の提供などが新たに規定された。ただし、国家試験に

関する規定以外は努力義務にとどまっている。各種国家試験の点字化・電子化は、医療按摩が国家資格化したにもかかわらず点字受験などが認められずに排除されていた視覚障害者が強く要望していたものであり、パブリック・コメントによつて追加され、実現したものである。

⑤ 法律責任

法律責任の章は、対象者の権利救済の方法および本法の各条項に違反した場合の責任の取り方について定めている。条文数が増え、詳細となっているが、違反に対する罰則は直接規定していない。教育機構の障害学生の受け入れ拒否については関連主管部門が是正を命じ、かつ、法に基づいて直接責任を有する職員などを処分すること、従業員募集などで障害者を差別した場合については関連部門が是正を命じること、バリアフリー施設工程建設基準に適合しない建築物・道路・交通施設の新築改築などについては主管部門が法に基づき処理すること、が定められているのみである。このように本法は関係部門への働きかけによる解決を主としており、本法で「権利」と明示された内容であっても直接裁判では請求しにくく、差別禁止



法律扶助センターと専門協会

を担保するに足る罰則規定も有さない。

ところで、障害者の権利救済を担う機関として障害者連合会が今回の改正で明示的に掲げられ、関連部門に対する調査要求の権限など組織としての機能が強化された。これにより障害者連合会がすでに実施してきた法律扶助も法律上の根拠を得ることとなり、予算を含め実施体制も強化されることとなった。

特定の障害者集団の利益を侵害する行為に対しては、障害者組織が直接関連部門に調査と処置を要求する権利が与えられた。しかし、改正草案第二稿には、障害者連合会は障害者集団の利益を侵害する行為に対して必要な場合は障害者を代表して訴訟を提起するという団体訴権を求める提案があったが、

これは削除された。中国は消費者協会などにも団体訴権を認めておらず、基本法である各訴訟法の改正を必要とすることから認められなかった。その結果、婦女權益保護法と同じく、関係部門に改善を要求し、訴訟を支持することができるとする内容にとどめられた。

●障害者の権利確立への課題

障害者保障法改正の中心的役割を担った中国障害者連合会は障害者権利条約の制定など国際的な動向を後ろ盾に当初は障害者の権利を前面に出した改正をはかろうとしていた。確かに改正された障害者保障法のテキストだけを見れば、リハビリテーション、教育、労働・就業、文化的生活、社会保障などはすべて国家が障害者に保障する権利として記されている。しかしながら、これらは障害者個人が侵害を受けた場合に請求が可能な権利ではなく、国家と社会の保護の表れにとどまっている。つまり、障害者保障法の中心は従前どおり各種障害者事業であり、条文では権利を保障すると明記されたものの、障害者が権利として請求可能な裁判規範となる規定は少なく、全体的に政策の宣言にとどまっている。



政府援助を得た盲人按摩

障害者事業の推進により障害者の生活の質の向上をはかることは、障害者自らが平等に社会に参加するための前提であり、障害者が権利を実現していく上で重要である。実際、中国は五年ごとの障害者事業計画を策定し、数値目標を設定しながら実行し、一定の成果をあげてきた。しかし、この結果、「権利」であると記された多くの規定は、具体的に個人が主張できるものではなく、あくまでも権利宣言的なものとなり、裁判規範としての性格を欠くこととなっている（参考文献③）。

●おわりに

障害者権利条約の原則に適合し、法的な観点から権利確立を考えた場合、最終的には裁判所による権利救済を可能とする立法措置

が望ましいものの、権利救済をはかるための体制作りには一定の前進があったものと評価できる。障害者保障法の改正によって、障害者の権利救済を担う機関として障害者連合会が明記され、関連部門に対する調査権限を獲得するなどその機能が強化された。障害者連合会は国の委託を受けた公的組織としての性格が強く、障害当事者とは利益が相反することもありうるものの、唯一の障害者団体として障害者の法的権利確立に大きく貢献しており、改正後の実践をとおした成果が期待される。

（こばやし まさゆき／アジア経済研究所法・制度研究グループ）

《参考文献》

- ①王治江「二〇〇五」「残疾人權利保障」中国国際社会」北京大学法学院人權研究中心編『以權利為基礎促進發展』北京大学出版社、一九六—二〇八ページ。
- ②全国人大常委法制工作委员会行政法室編「二〇〇八」『中華人民共和國残疾人保障法解説』中国法制出版社。
- ③中国残疾人聯合会維權部編「二〇〇七」『残疾人法律保障機制研究』華夏出版社。